

ОПАЛЕНКО Д. А.,
здобувач кафедри теорії держави і права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 340.12:(347.97/99:342.5)(477)

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РОЛІ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ У ЗДІЙСНЕННІ КОНТРОЛЬНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена висвітленню теоретичної характеристики контрольної влади, а також особливостей виконання Вищою радою юстиції своїх повноважень стосовно здійснення цієї влади. Проаналізовано багато джерел щодо цієї проблеми, а також наведено погляди вчених-юристів з приводу визначення контрольної влади як однієї з гілок державної влади та її особливостей.

Ключові слова: контрольна влада, державна влада, Вища рада юстиції, державні органи, контрольний орган.

Статья посвящена рассмотрению теоретической характеристики контрольной власти, а также особенностей выполнения Высшим советом юстиции своих полномочий в рамках осуществления данной власти. Проанализировано много источников относительно данной проблемы, а также приведены взгляды учёных-юристов по поводу определения контрольной власти как одной из ветвей государственной власти и её особенностей.

Ключевые слова: контрольная власть, государственная власть, Высший совет юстиции, государственные органы, контрольный орган.

The article is devoted to the theoretical characteristics of the control of power, performance and features High Council of Justice of its powers in the implementation of the government. We analyzed many sources regarding this issue, and given the views of scientists, lawyers for the definition of the control of power as one of the branches of state power and its features. The article considers the theoretical characteristics of the control authorities. Analyzed many sources regarding this issue, and provides views of scientists on the definition of legal control authorities as one of the branches of government and its features.

Key words: control authorities, government, the High Council of Justice, public authorities, controlling body.

Вступ. Актуальність наукових досліджень, пов'язаних із визначенням сутності контрольної влади, а також роль саме Вищої ради юстиції у здійсненні цієї влади насамперед зумовлюються тим, що в умовах істотних демократичних змін державного управління виникає низка питань щодо реалізації функції контролю, його меж, форм і методів. У зв'язку з цим часто висловлюються думки про охоплення цієї проблеми концептом «контрольна влада», прихильники якої вважають, що загальні функції контролю органів державної влади в сучасній державі становлять систему контрольної влади.

Важливо відмітити, що поняття контрольної влади не є новим, однак на сьогодні в нього вкладається подекуди різний зміст (окремий рід влади, система контрольних органів держави, механізм забезпечення законності, публічний контроль тощо).



Окремі питання правового статусу, функціонування контрольної влади з позиції теорії поділу влади та реалізації державного контролю досліджували у своїх працях такі вчені: О. Андрійко, Д. Бахрах, В. Копейчиков, О. Копиленко, Н. Нижник, Ю. Оборотов, В. Тароева, В. Шаповал та інші. Водночас широкого наукового опрацювання потребують питання щодо перспектив розвитку контрольної влади, публічного контролю для забезпечення ефективності не лише державного управління, а й механізму демократичної державної влади.

Науковий аналіз проблем організаційно-правових форм діяльності Вищої ради юстиції України здійснюється багатьма вітчизняними вченими, серед яких варто зазначити В. Авер'янова, В. Лазарева, Ю. Тихомирова, Л. Юзькова й інших.

Постановка завдання. Метою статті передусім є аналіз наукових концепцій, а також дослідження вагомості системи публічних контрольних інституцій для забезпечення ефективності функціонування сучасної демократичної держави, зокрема дослідження значення діяльності Вищої ради юстиції у здійсненні контрольної влади.

Результати дослідження. Традиційним завданням вищого контрольного органу є перевірка законності й правильності розподілу фінансових коштів і ведення бухгалтерських рахунків. На доповнення до цього виду контролю використовується також інший, котрий спрямований на перевірку того, наскільки ефективно й ощадливо витрачаються державні кошти. Такий контроль включає не тільки специфічні аспекти управління, а й усю управлінську діяльність, у тому числі організаційну й адміністративну системи.

Мета контрольної роботи вищого контрольного органу – законність, правильність, ефективність і економічність управління матеріальними коштами, що в основному однаково важливо. Справою вищого контрольного органу є визначення відносної важливості тієї чи іншої з них.

Вищі контрольні органи можуть виконувати покладені на них завдання об'єктивно й ефективно тільки в тому разі, коли незалежні від організацій, які вони перевіряють, і захищені від стороннього впливу. Хоча державні органи не можуть бути абсолютно незалежними, бо вони є частиною держави загалом, вищий контрольний орган повинен мати функціональну й організаційну самостійність.

Незалежність вищого контрольного органу, гарантована Конституцією й законом, дозволяє йому працювати з високим ступенем ініціативи й автономії навіть у тому разі, коли він є представником парламенту і проводить перевірки за вказівками останнього. Положення про взаємовідносини між вищим контрольним органом і парламентом повинні бути визначені національною Конституцією відповідно до умов і вимог країни.

Вищий контрольний орган перевіряє діяльність уряду, його адміністративного керівництва й будь-якого іншого підлеглого йому органу. Однак це зовсім не означає, що уряд підкоряється вищому контрольному органу. Зокрема, уряд повністю відповідає за свої дії й помилки та не може звільнити себе від відповідальності, посилаючись на проведені перевірки й думки експертів вищого контрольного органу, якщо така експертна думка не була подана як юридично обґрунтований та оформлений висновок.

Основні повноваження вищого контрольного органу повинні бути визначені Конституцією; деталі можуть бути встановлені законом. Конкретні контрольні повноваження повинні визначатися залежно від умов і потреби відповідних країн.

Усі управління державними фінансами, незалежно від того, відбиті вони в загальному національному бюджеті чи ні, мають бути об'єктом контролю вищого контрольного органу. Управління тими частинами державних фінансів, які виключені з національного бюджету, не має виводитися з-під контролю вищого контрольного органу.

Шляхом проведення перевірок вищий контрольний орган повинен прагнути до встановлення чіткої та ясної бюджетної класифікації і якомога більш простої й точної системи обліку та звітності у використанні державних коштів [1, с. 49–50].

У науковій юридичній літературі можемо зустріти обґрунтування особливого статусу Вищої ради юстиції з огляду на наявність у неї контрольних і наглядових повноважень. При цьому такий особливий статус витлумачується поза межами встановленої Конституцією України моделі поділу влад на три гілки – законодавчу, виконавчу й судову [2, с. 10; 3, с. 139].



І. Назаров зазначає: «Цілком очевидно, що контрольний напрямок є пріоритетним складником усієї діяльності Вищої ради юстиції. Це викликає потребу детальної процедурної регламентації здійснення контрольних повноважень Ради, починаючи з формулювання поняття Вищої ради юстиції як державного органу контролю, його завдань і сфери діяльності, місця у структурі державних органів, визначення об'єкта контролю і підконтрольних суб'єктів, визначення методу і форм проведення перевірок, аналізу існуючого становища, прийняття рішень за результатами контролю. Від реалізації контрольних повноважень цього органу багато в чому залежать кваліфікованість та етичність суддівського корпусу України, забезпечення законності, об'єктивності й неупередженості при формуванні кадрового складу судових органів» [4].

До предмета контролю Вищої ради юстиції вищезгаданий автор зараховує таке:

- рівень знань і професійної підготовки кандидатів у судді, ступінь їхньої професійної придатності до здійснення функцій судової влади;
- діяльність кваліфікаційних комісій суддів щодо проведення кваліфікаційних іспитів, здійснення дисциплінарного провадження і контролю за правомірністю інших рішень;
- відповідність суддів їхньому високому статусу, належне виконання ними посадових обов'язків, дотримання присяги;

Крім того, коли І. Назаров веде мову про функції Вищої ради юстиції, то відмічає: «Функції Вищої ради юстиції можна розглядати як основні напрямки діяльності, що визначають її місце й загальне призначення в механізмі держави, порядок взаємодії з іншими державними органами, установами й організаціями. Це:

- функція формування суддівського корпусу – кадрова;
- функція забезпечення незалежності суддів і правової захищеності прокурорів;
- дисциплінарна функція;
- представницька функція;
- організаційно-управлінська» [4].

Однак, у зв'язку з тим що деякі вчені з огляду на наявність у цього державного органу контрольних повноважень пропонують зарахувати його до так званої контрольно-наглядової влади, необхідно розглянути природу Вищої ради юстиції з погляду наявності в неї контрольних повноважень і з урахуванням цього спробувати визначити місце, яке вона посідає в системі органів державної влади.

Так, на думку Ю. Грошевого, у будь-якій державі універсальною є контрольна (наглядова) функція, яка впливає із сутності публічності державної влади. Ця функція реалізується особливою гілкою влади – контрольною (наглядовою) [5, с. 5].

При цьому ідея виокремлення наглядової влади як незалежної й рівноправної гілки також знайшла певну підтримку в науковій спільноті [6, с. 61–63; 7, с. 16; 8].

Не можемо оминати увагою наведені міркування і змушені вдатися до аналізу потенції зарахування Вищої ради юстиції до «четвертої», контрольної гілки влади і значення «перереформатування» місця цього державного органу в системі владних координат для юридичної науки.

Частина 1 ст. 6 Конституції України проголошує, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Установлене Конституцією правило стосовно поділу влади є абсолютною визначеною максимом. Тому, намагаючись визначити місце певного державного органу в системі поділу влади, необхідно дослідити конституційні й законодавчі положення, що є фундаментальними для кожної з гілок влади і стосуються організаційних форм, за допомогою яких вони реалізуються.

У ст. 75 Конституції України зазначається, що «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України», а відповідно до ст. 124 Конституції України, «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються». Деталізуючи положення Конституції, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус судів» констатує: «Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади



здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом», а ч. 1 ст. 3 зазначеного Закону додає: «Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції». Розглянуті конституційні й законодавчі положення стосовно організаційних форм реалізації законодавчої й судової влади, на нашу думку, мають абсолютно визначений і виключний характер. Вони не «залишають простору» для можливого включення будь-якого іншого державного органу в перелік суб'єктів здійснення законодавчої й судової влади.

З іншого боку, розділ VI Конституції, який установлює правові засади функціонування виконавчої влади, не має виключного чи абсолютно визначеного характеру щодо організаційних форм її здійснення. Отже, може охоплювати собою органи державної влади, які не перебувають у підпорядкуванні Кабінету Міністрів України.

Ст. 113 Конституції України визначає Кабінет Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади. Але чи означає це положення, що всі інші органи виконавчої влади мають бути підпорядковані Кабінету Міністрів України (що може розцінюватися як ознака органу виконавчої влади) або, краще сказати, перебувати стосовно нього в субординаційному становищі. Уважаємо, що ні. Згідно зі ст. 125 Конституції України, «найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України». Частина 1 ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» установлює: «Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції».

Як відомо, низові ланки судової системи є незалежними у своїй діяльності від Верховного Суду України й не знаходяться щодо нього в субординаційному становищі. Тому надання Верховному Суду України правового статусу вищого судового органу не означає підпорядкування йому нижчих ланок судової системи України, а отже, не є свідченням наявності відносин підпорядкування (субординації). Отже, надання статусу «вищого» органу державної влади не означає обов'язкового підпорядкування йому інших органів державної влади, які належать до тієї самої гілки державної влади. Закріплення на конституційному рівні за Кабінетом Міністрів України статусу «вищого» органу в системі органів виконавчої влади не може тлумачитися в контексті обов'язкового підпорядкування цьому органу всіх інших органів виконавчої влади. Поряд із вищевикладеним таке розуміння поняття «вищого» органу державної влади в системі органів виконавчої влади підтверджується практикою функціонування деяких органів виконавчої влади, які не перебувають стосовно Кабінету Міністрів України в субординаційних відносинах (Служба безпеки України, Державна судова адміністрація тощо.)

Відсутність у нормах Конституції будь-яких чітких, абсолютно визначених змістових «прив'язок» до терміна «виконавча влада», як то має місце із законодавчою (єдиним органом якої є парламент) або судовою владою (функція правосуддя якої здійснюється виключно судами), створює певні труднощі для дефініювання «конституційно обґрунтованого» поняття органу виконавчої влади.

Щоб якось зарадити такій ситуації та за умови відсутності чітких конституційних положень, які з необхідним ступенем демонстративності й наочності описували б основні ознаки виконавчого органу влади та відповіли б на питання, який орган держави й за наявності яких характеристик може вважатися уособленням виконавчої влади, ми вважаємо за доцільне звернутися до надбань юридичної науки.

З усіх напрямів юридичної науки розробленням проблеми визначення поняття виконавчої влади найбільш докладно займалася наука адміністративного права. Пояснення чому знаходимо у факті входження феномена діяльності органів виконавчої влади до предмета наукових розвідок цієї галузі юридичної науки. Проте не можемо й не маємо права знехтувати надбаннями теорії держави і права та конституційного права, до поля зору яких також потрапили проблеми організаційних і функціональних засад здійснення виконавчої влади.

Контроль є забезпечувальним механізмом ефективності функціонування системи органів виконавчої влади, своєрідною гарантією якості здійснення виконавчої влади, коректором будь-якого відхилення від установленого державою курсу діяльності органів виконавчої влади



на предмет виконання приписів закону. Його виникнення зумовлено процесом виконання закону та має похідне від нього значення, проте перебуває з ним у нерозривному взаємозв'язку.

Орган виконавчої влади, апріорі, не може існувати без контрольних повноважень, у противному разі саме поняття органу виконавчої влади буде «вихолощеним». Навіть у разі створення контрольної (наглядової) гілки влади органи виконавчої влади не будуть спроможними функціонувати, якщо будуть позбавлені контрольних повноважень у доручених до їх відання сферах суспільного життя.

Складно уявити собі ситуацією, за якої всі без винятку контрольні повноваження від органів виконавчої влади будуть передані органам окремої контрольної (наглядової) влади. Очевидно, що вищий, центральний орган виконавчої влади, який безпосередньо організовує процес виконання закону, буде завжди мати пріоритет перед так званим органом контрольної (наглядової) влади з позицій фаховості і якості здійснення контрольної діяльності за підконтрольними суб'єктами процесу виконання закону.

Беручи до уваги дослідження питання співвідношення поняття контролю й нагляду, які належним чином були розглянуті на сторінках фахових юридичних видань, дисертаційних досліджень тощо, відразу обмовимося, деякі вчені не проти створення окремої додаткової, проте не контрольної (за назвою), а наглядової гілки влади. При цьому, відмітимо, повноваження такої гілки влади мають бути обмеженими виключно здійсненням наглядової функції, подібної за своїм змістом до наглядової функції органів прокуратури. Однак без вкраплень організаційних, контрольних повноважень тощо, що має місце в діяльності органів прокуратури, яка на сьогодні з огляду на конституційні положення та деякі аспекти практики її функціонування не може вважатися четвертою, «наглядовою», гілкою влади. Тому й наявна пропозиція створення саме контрольної гілки влади з усіма її особливостями.

Уважаємо, що до внесення відповідних змін у конституційно-правову матерію немає достатньо обґрунтованих і чітко окреслених юридичних підстав обстоювати ідею існування четвертої «наглядової» гілки влади. Тому визнання існування окремої наглядової гілки влади є правовою ілюзією, що не відповідає положенням чинної Конституції України.

Висновки. Отже, на сьогодні будь-яка діяльність органів державної влади, що знаходиться поза абсолютно визначеними (як зазначалося раніше) нормами Конституції України й положеннями фундаментальних законодавчих актів, простором законодавчої та судової діяльності, належить до царини діяльності органів державної виконавчої влади (у тому числі контрольна й наглядова). Саме таку думку підтримує Р. Ігонін [9, с. 124].

Окрім законодавчих положень, розуміння контрольної й наглядової діяльності як складових функціонального наповнення органів виконавчої влади знаходить своє підтвердження в низці наукових праць представників різних галузей правової науки, частина з яких висвітлювалася автором раніше.

Як бачимо, державна влада в Україні здійснюється шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу, судову. Орган державної влади, якщо це є саме орган державної влади, не може здійснювати якусь особливу державну владу, не прописану в Конституції України. Тому навіть у випадку, коли правовий статус такого органу не є офіційно визначеним на рівні законодавства, це не означає, що він «випав» за межі системи поділу влади, а отже, маємо повне право визначити правовий статус такого органу, виходячи із його правової природи.

Список використаних джерел:

1. Тароева В.В. Інститути контрольної влади в сучасній Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / В.В. Тароева ; ОНЮА. – Одеса, 2010. – 219 с.
2. Органи державної влади України / за ред. В.Ф. Погорілко. – К. : ІДП НАНУ, 2002.
3. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : [навчальний посібник] / відп. ред. Я. Кондратьєв. – К. : Юрінком Інтер, 2002.
4. Назаров І.В. Правовий статус Вищої ради юстиції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / І.В. Назаров. – Х., 2005.



5. Грошевий Ю.М. Органи конституційного контролю і нагляду (контрольно-наглядова влада) / Ю.М Грошевий // Актуальные проблемы государства и права : сб. научн. трудов Юрид. ин-та Одес. гос. ун-та им. И.И. Мечникова. – Вып 3. – Одеса, 1996.

6. Тацій В. Прокуратура в системі поділу влади / В. Тацій, Ю. Грошовий // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1.

7. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі / Ю. С. Шемшученко // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави : матеріали наук.-практ. конференції. – К. : Ген. прокуратура України, 1996.

8. Потебенько М. Прокуратура на межі третього тисячоліття / М. Потебенько // Право України. – 2001. – № 1.

9. Ігонін Р.В. Контрольно-наглядові повноваження Вищої ради юстиції як критерій її позиціонування в системі поділу державної влади України / Р.В. Ігонін // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4.

ПАНКРАТОВА В. О.,
старший викладач
кафедри юридичних дисциплін
(Сумська філія Харківського національного
університету внутрішніх справ)

УДК 340.131

СУТНІСТЬ ПРИНЦИПУ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ

У статті досліджується сутність принципу правової визначеності. Обґрунтовується необхідність дослідження принципу правової визначеності, оскільки він являє собою сукупність вимог до організації правової системи з метою забезпечення стабільного правового становища людини.

Ключові слова: *принципи права, верховенство права, принцип правової визначеності.*

В статье исследуется сущность принципа правовой определенности. Обосновывается необходимость исследования принципа правовой определенности, поскольку он представляет собой совокупность требований к организации правовой системы с целью обеспечения стабильного правового положения человека.

Ключевые слова: *принципы права, верховенство права, принцип правовой определенности.*

The article examines the nature of the principle of legal certainty. The article substantiates the nature of legal certainty principle study since it represents a set of requirements for legal system organization to ensure stable legal status of individual.

Key words: *principles of law, supremacy of law, principle of legal certainty.*

